Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2003–2004

29 201 De staat van de Europese Unie

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER EN VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2004

Graag bieden wij u hierbij aan het door de Staatssecretaris voor Europese Zaken toegezegde onderzoek naar de mogelijkheden van een systeem van «peer review» in de Europese Unie waarmee de naleving van de Unie-waarden versterkt kan worden. Deze toezegging werd gedaan naar aanleiding van de op 2 oktober 2003 tijdens het debat over de Staat van de Unie ingediende motie Dittrich c.s. (TK 29 201, nr. 8)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

De Staatssecretaris voor Europese Zaken,
A. Nicolaï

KST78456
0304tkkst29201-10
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2004

Regeringsnotitie inzake de mogelijkheden voor een systeem van «peer review» voor grondrechten in de Europese Unie

1. Inleiding

Naar aanleiding van het debat over de Staat van de Unie, dat op 2 oktober 2003 plaatsvond, is op voorstel van het Kamerlid Dittrich een motie aangenomen waarin de regering gevraagd wordt te onderzoeken hoe invulling kan worden gegeven aan een systeem van «peer review» waarmee de naleving van de [Europese] Uniewaarden versterkt kan worden.[1] De Staatssecretaris voor Europese Zaken heeft in zijn reactie aangegeven deze motie te beschouwen als een ondersteuning van het regeringsbeleid en deze te zullen uitvoeren. Onderhavige notitie vormt de weerslag van het door de Staatssecretaris voor Europese Zaken toegezegde onderzoek.

In deze notitie zal achtereenvolgens worden ingegaan op de volgende onderwerpen: inhoud van de motie, de recente ontwikkelingen binnen de Europese Unie, de plaats die «peer review» kan innemen in het kader van die ontwikkelingen alsmede de afbakening van de activiteiten van de Unie ten opzichte van vergelijkbare activiteiten van de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). De notitie mondt vervolgens uit in een aantal voorlopige conclusies. Deze conclusies kunnen niet anders dan van een voorlopige aard zijn, aangezien op dit ogenblik nog niet duidelijk is met welke voorstellen de Europese Commissie zal komen voor een nieuw Europees Mensenrechtenagentschap, waartoe in december 2003 door de Europese Raad werd besloten.

2. Inhoud motie

In de door de heer Dittrich ingediende motie wordt opgemerkt dat momenteel geen gevolg wordt gegeven aan rapporten, van bijvoorbeeld NGO's, die wijzen op ongewenste ontwikkelingen met betrekking tot de Uniewaarden in de lidstaten. Als een mogelijke oplossing van dit probleem stelt de motie een systeem van zogenaamde «peer review» voor. In het debat heeft de heer Dittrich ter onderbouwing van zijn motie enkele gedachten en randvoorwaarden naar voren gebracht, die wat hem betreft in de beschouwing moeten worden betrokken. Het zou moeten gaan om een geïnstitutionaliseerde monitoring op het terrein van de Uniewaarden in de vorm van een mensenrechtenpact. Dit pact moet aanleiding geven tot een maatschappelijke discussie in de verschillende landen, waaronder in de nationale parlementen. De monitoring zou moeten plaatsvinden in de vorm van jaarlijkse, openbare rapportages over de naleving van Uniewaarden in de lidstaten. Procedures als bedoeld in artikel 7 VEU (toekomstig artikel I-58 van de ontwerpgrondwet) of het statenklachtrecht als bedoeld in het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijk en Politieke Rechten (IVBPR) en het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) acht hij te zwaar, te repressief, te omslachtig en dientengevolge te lastig toepasbaar. Het zou derhalve moeten gaan om een lichtere constructie met een continu en preventief karakter, die evenwel indien nodig ook zou moeten kunnen leiden tot het opleggen van sancties als berispingen en boetes indien de Uniewaarden zouden worden overtreden. De heer Dittrich heeft opgemerkt dat naar zijn mening de jaarlijkse mensenrechtenrapporten van het Europees Parlement (EP) te zeer verpolitiekt zijn om als basis voor een dergelijke monitoring te kunnen dienen. Hij ziet daarom meer in een rapportage door een onafhankelijk observatorium, op basis waarvan «peer review» zou kunnen plaatsvinden.

[1] Tweede Kamerstukken 2003–2004, 29 201, nr. 8.

3. Ontwikkelingen in de Europese Unie

3.1. Artikel 7 VEU

Sinds het Verdrag van Amsterdam heeft de Unie een toezichthoudende taak ten aanzien van de eerbiediging van de gemeenschappelijke beginselen waarop de Unie is gegrondvest en gebonden is, de Uniewaarden. Deze omvatten de mensenrechten en de fundamentele beginselen van de rechtsstaat (artikel 6 VEU lid 1). Daartoe verleent artikel 7 VEU de instellingen van de Unie bevoegdheden om op te treden in het geval van een (dreigende) schending van de Uniewaarden. Het eerste lid, dat met het Verdrag van Nice werd toegevoegd aan artikel 7 VEU[1], voorziet in een preventiemechanisme voor gevallen waarin een duidelijk gevaar voor ernstige schending van Uniewaarden geconstateerd kan worden. De Raad kan in dat geval passende aanbevelingen tot de lidstaat in kwestie richten. Het tweede lid bevat vervolgens een sanctiemechanisme dat de Raad (in de samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders) de mogelijkheid geeft in het geval van ernstige en voortdurende schending van Uniewaarden sancties aan een lidstaat op te leggen. Dit kan schorsing van bepaalde rechten van de betrokken lidstaat, met inbegrip van het stemrecht in de Raad, inhouden. De Nederlandse regering deelt de opvatting van de heer Dittrich dat, gelet op het zware karakter van het mechanisme, de inzet van de in artikel 7 VEU genoemde sanctiemechanismen lastig is. Het feit dat het hierbij gaat om een discretionaire bevoegdheid en niet een verplichting van de Raad om aanbevelingen te doen of sancties op te leggen, onderstreept het politieke karakter van artikel 7 VEU.[2]
Het artikel laat daarmee uitdrukkelijk de ruimte voor een diplomatieke oplossing.

3.2. Commissiemededeling betreffende artikel 7 VEU

Op basis van artikel 7 VEU publiceerde de Europese Commissie op 15 oktober 2003 haar mededeling over de uitwerking van de daarin genoemde mechanismen. Ook de Commissie erkent het politieke karakter van artikel 7 VEU dat volgens haar juist de ruimte biedt voor een diplomatieke oplossing van de situatie die in de Unie zou ontstaan bij de vaststelling van een ernstige en voortdurende schending van de Uniewaarden.

Deze constatering sluit aan bij de nadruk die de Commissie legt op preventie. Zo is zij ervan overtuigd dat de toepassing van sancties niet nodig zal zijn in de Unie van waarden, maar dat daarvoor wel van belang is dat nadruk wordt gelegd op maatregelen die gebaseerd zijn op preventie en op de strikte follow-up van de situatie in de lidstaten, op samenwerking tussen de instellingen en met de lidstaten, alsmede op de informatie en educatie van het publiek.

In de mededeling gaat de Commissie in het bijzonder in op de vraag hoe de informatie over de situatie in de lidstaten kan worden verkregen. In dat verband wijst de Commissie allereerst op het jaarlijks verslag van het Europees Parlement over de situatie van de grondrechten in de Unie. Als andere informatiebronnen noemt zij: verslagen van internationale organisaties, verslagen van NGO's, rechtspraak van regionale en internationale rechtscolleges en de bij de Commissie of het Europees Parlement ingediende klachten. De Commissie merkt tevens op dat zij intensief wil (blijven) samenwerken met de Raad van Europa, in het bijzonder de Commissaris voor de Rechten van de Mens, en met het maatschappelijk middenveld.

De meeste aandacht gaat in de mededeling echter uit naar het in 2002 door de Commissie als proefproject opgerichte netwerk van deskundigen

[1] Mede op basis van de ervaringen met de in 2000 aan Oostenrijk opgelegde sancties, waren lidstaten de mening toegedaan dat de Raad eerder zou moeten kunnen handelen, namelijk al in geval van een dreiging van een ernstige schending van Uniewaarden. Voorts meenden lidstaten dat de Raad in plaats van sancties ook de mogelijkheid zou moeten hebben om aanbevelingen tot de betrokken lidstaat te richten. Met het Verdrag van Nice werden overigens ook de posities van het Europees Parlement (dat een zelfstandig recht van voorstel kreeg) en het Hof van Justitie (dat bevoegd werd de correcte naleving van de procedurele bepalingen van artikel 7 VEU te beoordelen) uitgebreid.

[2] In het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa wordt de in artikel 7 VEU vervatte procedure overgenomen in artikel I-58. Weliswaar wijkt de tekst van het nieuwe verdrag op onderdelen af van de tekst van het huidige verdrag, maar gelet op de «traveaux préparatoires» van de Europese Conventie is niet beoogd om wijzigingen aan te brengen in de bestaande procedure. De in artikel 6 VEU vervatten waarden van de Unie worden, in licht gewijzigde vorm, in artikel I-2 overgenomen.

dat als voornaamste taak heeft de voorbereiding van een jaarlijks verslag over de situatie van de grondrechten in de Unie. Daarmee zou een nauwkeurig beeld van de situatie per lidstaat kunnen worden verkregen. De Commissie wenst dit netwerk te continueren en van een juridische basis te voorzien. Teneinde de lidstaten nauwer bij deze activiteiten te betrekken, stelt de Commissie voor dat in elk van de lidstaten speciale contactpunten worden benoemd waarmee de Commissie informeel overleg kan voeren over door het netwerk naar voren gebrachte punten. De regering is niet op voorhand gelukkig met dit idee. Op dit ogenblik is het netwerk van de Commissie nog een puur unilaterale aangelegenheid, waarbij onduidelijk is op welke wijze de Commissie de verschillende bestaande contactpunten heeft geselecteerd. Meer in het algemeen dreigt het gevaar dat – hoe dergelijke contactpunten ook tot stand mogen komen – er altijd twijfel zal zijn over de mate van objectiviteit, juist omdat een contactpunt slechts uit één persoon bestaat. De regering verwacht dan ook meer van een systeem waarbij het te ontwikkelen Europees Mensenrechtenagentschap (waarvan mandaat en functie op dit moment nog onduidelijk zijn) centraal zal staan. Hierop zal in de volgende paragraaf nader worden ingegaan.

Zoals in het BNC-fiche over deze Commissiemededeling[1] wordt vermeld, hecht de Nederlandse regering waarde aan preventie van schending van de gemeenschappelijke beginselen waarop de Unie is gegrondvest. Daarnaast erkent de regering het recht van de Commissie om zich van de nodige informatie te voorzien met het oog op haar rol conform artikel 7 VEU. Van belang is evenwel te constateren dat de Commissie haar bevoegdheid deelt met het Europees Parlement en de lidstaten. Preventie van schending van de gemeenschappelijke beginselen is derhalve een onderwerp waarover ook in Raadskader procedures kunnen worden afgesproken. In dit verband acht de regering het onderzoek naar de mogelijkheid van de invoering van een «peer review» mechanisme van belang.

3.3. EU Mensenrechtenagentschap

Tijdens de bijeenkomst van 12–13 december 2003 heeft de Europese Raad besloten het mandaat van het in Wenen gevestigde Europese Waarnemingscentrum voor Racisme en Vreemdelingenhaat uit te breiden tot een Europees Mensenrechtenagentschap. De Europese Commissie heeft in reactie daarop aangegeven met een voorstel voor aanpassing van de verordening betreffende het Europese Waarnemingscentrum (verordening 1035/1997 van 2 juni 1997) te komen. Daarvoor zal de Commissie eerst consultaties houden onder de lidstaten en NGOs met het oog op een in het najaar van 2004 uit te brengen groenboek. Hierbij zal dan aandacht moeten worden geschonken aan de gevolgen van het uitgebreide mandaat alsmede aan een eventuele overlap tussen de activiteiten van het netwerk van de Commissie en van het toekomstige agentschap.

4. Plaatsing van de gedachte van «peer review» binnen de recente ontwikkelingen

Voordat ingegaan wordt op de plaatsing van de gedachte van «peer review» binnen de recente ontwikkelingen in de Unie, is het van belang na te gaan wat onder «peer review» moet worden verstaan. Bij een systeem van «peer review» wordt op basis van gemeenschappelijk opgestelde rapportages gesproken over de implementatie van onderling overeengekomen regels. Op dit ogenblik zijn er enkele voorbeelden van «peer review» mechanismen die meer of minder met mensenrechten te maken hebben.

[1] Dit werd u op 23 januari jl. toegezonden, zie Tweede Kamerstukken 2003–2004, 22 112, nr. 302.

4.1. Voorbeelden van «peer review»

Door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) wordt met behulp van zogenaamde landenexamens het economische beleid van de OESO-lidstaten onderzocht en beoordeeld. Op basis van een conceptlandenrapport, opgesteld door het OESO-secretariaat, vindt een landenexamen plaats. De tijdens het landenexamen gemaakte kritische opmerkingen worden vervolgens verwerkt, waarna het landenrapport wordt vastgesteld. Met toestemming van de betrokken lidstaat wordt het rapport vervolgens geheel of gedeeltelijk openbaar gemaakt. De ervaring leert dat lidstaten de landenrapporten serieus nemen. Al tijdens de opstelling van het conceptrapport vindt er intensief overleg plaats tussen het OESO-secretariaat en de betrokken lidstaat. Voor de bespreking van het rapport stuurt de betrokken lidstaat veelal een delegatie op hoogambtelijk niveau.

Ook op het terrein van het anti-corruptie beleid bestaan er «peer review» mechanismen. Door de OESO wordt de tenuitvoerlegging van de OESO «Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions» besproken in een speciale werkgroep die bestaat uit vertegenwoordigers van de verdragspartijen. Op basis van door de lidstaten zelf opgestelde rapportages worden de wettelijke bepalingen ter uitvoering van het verdrag intensief besproken en wordt in de tweede fase ook de feitelijke tenuitvoerlegging onderzocht. De discussies in de werkgroep zijn openhartig en de rapporten die op basis van deze discussies worden opgesteld, bevatten nauwgezette aanbevelingen die door de lidstaten als gevolg van grote morele druk zeer serieus worden genomen.

Ook de Group of States against Corruption (GRECO) van de Raad van Europa kent «peer review» op het gebied van corruptiebestrijding. Ad hoc expertgroepen onderzoeken de situatie in lidstaten en stellen aan de hand daarvan evaluatierapporten op, die vervolgens worden aangenomen in plenaire vergaderingen van GRECO. Indien een land niet voldoet aan tot hem gerichte aanbevelingen, kan GRECO een openbare verklaring doen uitgaan. Ook de evaluatierapporten van GRECO worden als serieuze instrumenten ter verbetering van de situatie in de betrokken staten beschouwd. Het verschil met het OESO-systeem is echter dat de beginselen waarop GRECO zich baseert politiek, en niet juridisch bindend zijn.

In het kader van de Europese Unie is ook een aantal mechanismen voorhanden die als «peer review» kunnen worden aangemerkt. Het gaat daarbij om mechanismen op het gebied van sociaal-economisch beleid waarbij aan de hand van door de Commissie opgestelde rapporten of door lidstaten opgestelde verslagen wordt toegezien op de tenuitvoerlegging van de vastgestelde Gemeenschappelijke Richtlijnen voor Economisch Beleid (artikel 99 VEG) en Werkgelegenheidsrichtsnoeren (artikel 128 VEG). Voorts wordt in het kader van de Lissabonstrategie via de open coördinatie methode de voortgang getoetst die lidstaten maken ten aanzien van de in het kader van de strategie overeengekomen doelstellingen (o.m. pensioenen, sociale insluiting en onderwijs).

Deze voorbeelden laten zien dat een «peer review» mechanisme zeker effect kan hebben op het nationale beleid van de betrokken lidstaten. De morele druk die van het intergouvernementele overleg uit kan gaan, leidt tot serieuze aandacht voor zowel de voorbereiding als de tenuitvoerlegging van de landenrapporten. Er zijn geen vaste regels voor de informatie waarop de «peer review» is gebaseerd. Aan de ene kant kunnen dit rapporten zijn die de staten zelf aanleveren; aan de andere kant kunnen

ook al dan niet door de staten benoemde experts de informatie aandragen.

4.2. Een systeem van «peer review» voor naleving van Uniewaarden

De opgesomde voorbeelden van «peer review» zijn niet zonder meer over te zetten op de discussie over de interne mensenrechtensituatie binnen de Unie. Bij alle genoemde mechanismen gaat het immers om kwantificeerbare gegevens en concrete regelgeving. De waarden van de Unie of mensenrechten zijn echter veel ruimere begrippen, waar tal van beleidsterreinen bij betrokken kunnen zijn en waarbij ook lang niet altijd sprake kan zijn van kwantificeerbare gegevens.

De kern van de motie Dittrich lijkt niet zozeer de vorm van het in te stellen mechanisme te zijn, als wel de ontwikkeling van een forum voor debat over de interne mensenrechtensituatie in de Unie om te voorkomen dat de mechanismen uit artikel 7 VEU door de Raad zouden moeten worden aangewend. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat tijdige discussie over de informatie inzake het beleid van de lidstaten voorkomt dat vastgesteld wordt dat sprake is van «een duidelijk gevaar voor een ernstige schending» of van «een ernstige en voortdurende schending» van waarden van de Unie. De inrichting van een apart juridisch instrument acht de regering daarbij niet nodig; de in artikel 6 VEU neergelegde Uniewaarden dienen als toets. De regering begrijpt de motie overigens zo dat onder de waarden van de Unie zoals deze in artikel 6 VEU zijn neergelegd niet ook wordt verstaan het Handvest van de Grondrechten (zoals dat in deel II van het ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa wordt beschreven). Dit Handvest richt zich immers tot de instellingen van de Unie en alleen tot de lidstaten voor zover zij Unieregelgeving toepassen. Bij een systeem van «peer review» gaat het echter over de toetsing aan de Uniewaarden van nationaal optreden van de lidstaten.

De oprichting van een Europees Mensenrechtenagentschap kan bij een dergelijke toetsing van groot belang zijn; het is daarbij naar mening van de regering niet nodig dat aan dat agentschap bevoegdheden worden gegeven tot het nemen van juridisch afdwingbare beslissingen. Een dergelijk agentschap zou op een zo objectief mogelijke wijze informatie over de situatie in de lidstaten kunnen verzamelen en daarover periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks, rapporteren. In de geest van de motie Dittrich is het vervolgens van belang dat in Raadskader aan dergelijke rapportages voldoende aandacht geschonken wordt en er een inhoudelijk debat ontstaat over de naleving van de Uniewaarden door de individuele lidstaten. Daarnaast kan uiteraard ook het Europees Parlement op basis van zijn bevoegdheden met de Raad in discussie gaan over door het agentschap opgestelde rapportages en kunnen dergelijke rapporten besproken worden in het nationale parlement.

5. Afbakening van activiteiten van de Unie met de Raad van Europa en de OVSE

Zowel de Raad van Europa als de OVSE kennen verschillende mechanismen die toezien op de naleving van mensenrechten.[1] Deze zijn echter niet als «peer review» in strikte zin te beschouwen. Hoewel zowel de lidstaten van de Raad van Europa en van de OVSE bij bepaalde gelegenheden spreken over de implementatie van mensenrechtenstandaarden, ontbreekt met name een gemeenschappelijk en eenvormig opgestelde rapportage.

Naast de klachtenprocedures voor staten en individuele burgers bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg kent

[1] Omdat de nadruk in dit onderzoek op Europa ligt, worden de mensenrechtenmechanismen van de Verenigde Naties (VN) buiten beschouwing gelaten.

de Raad van Europa verschillende monitoringsprocedures met behulp waarvan wordt toegezien op de naleving van de toetredingscriteria en de (algemene en specifieke) verplichtingen die op basis van het statuut en conventies op lidstaten berusten.[1] Ook kent de Raad van Europa sinds 1999 een Mensenrechtencommissaris. Deze heeft in hoofdzaak als taak de educatie over en bewustzijn van mensenrechten binnen de lidstaten te bevorderen, de bevordering van de effectiviteit van mensenrechten en het identificeren van tekortkomingen in het recht of de praktijk van lidstaten met betrekking tot de normerende instrumenten van de Raad van Europa. Te dien einde bezoekt de Mensenrechtencommissaris lidstaten, brengt rapporten uit en doet aanbevelingen.

Het toezicht op de naleving van mensenrechten behoort ook tot de taakstelling van de OVSE. De door lidstaten aangegane verplichtingen in het kader van de zogenaamde «menselijke dimensie» vormen onderwerp van open discussie tussen regeringsvertegenwoordigers, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties tijdens de jaarlijkse Implementatiebijeenkomst. Uit deze bijeenkomst kunnen aanbevelingen voor de OVSE voortvloeien. Daarnaast kent de OVSE een tweetal mechanismen, te weten het Weense mechanisme en het Moskou-mechanisme, die de mogelijkheid bieden problemen met of schendingen van verplichtingen onder de menselijke dimensie aan de orde te stellen. Bij het Weense mechanisme ligt de nadruk op het uitwisselen van informatie en bilateraal overleg tussen twee of meer deelnemende staten van de OVSE terwijl het Moskou-mechanisme de mogelijkheid biedt om een expertmissie naar een bepaalde staat te sturen om een oplossing van een gerezen probleem op het gebied van de menselijke dimensie te bevorderen.

Daar ook de Raad van Europa en de OVSE een rol spelen op het gebied van mensenrechten, is het van belang te waken voor onnodige overlap tussen de activiteiten van deze organisaties en de activiteiten van de Unie op het gebied van mensenrechten. In het bijzonder dient de huidige samenwerking tussen de Unie en de Raad van Europa op het werkterrein van het huidige Waarnemingscentrum niet in gevaar te worden gebracht; de Raad van Europa is thans vertegenwoordigd in het management board van het Waarnemingscentrum. Een dergelijke constructie zou bij voorkeur moeten blijven gehandhaafd ook nadat het Waarnemingscentrum plaats heeft gemaakt voor het Europees Mensenrechtenagentschap. Ook verdient de constatering van de Commissie aandacht dat samengewerkt moet worden met de door de Raad van Europa ingestelde Commissaris voor de Rechten van de Mens. Nauwe samenwerking van het toekomstige Mensenrechtenagentschap met de Raad van Europa en de OVSE, zowel bij het vergaren van informatie als bij het uitvoeren van hun activiteiten, acht de regering dan ook van groot belang.

6. Conclusies

De regering hecht grote waarde aan een effectief toezicht op de naleving van Uniewaarden en de aandacht voor de preventie van schendingen daarvan, mede omdat de Unie onlangs met tien nieuwe lidstaten is uitgebreid en toekomstige uitbreidingen in voorbereiding zijn. De stabiliteit van de democratische instellingen en de eerbiediging van de grondrechten zijn niet alleen belangrijke criteria voor toetreding tot de Unie; het is zaak dat deze waarden Uniebreed gewaarborgd blijven. Stabiliteit en de effectieve waarborging van de fundamentele rechten zijn belangrijke pijlers waarop het wederzijdse vertrouwen berust dat aan de basis ligt van de samenwerking binnen de Unie. Voorts is het mensenrechtenbeleid een belangrijk onderdeel van het externe beleid van de Unie. Een effectief toezicht op de naleving van de mensenrechten in de Unie heeft een posi-

[1] Een speciaal ingestelde werkgroep heeft op 30 april jl. een rapport (documentnummer CM(2004)77) over de parameters waarbinnen een nieuwe overkoepelende vorm van thematische monitoring in het Comité van Ministers van de Raad van Europa kan plaatsvinden. Het is echter nog niet geheel duidelijk hoe de thematische monitoring van de Raad van Europa er in de toekomst uit zal komen te zien.

tieve uitstraling naar buiten toe en versterkt daarmee de Unie waar het het externe mensenrechtenbeleid betreft.

De regering wil graag meedenken over constructieve en effectieve middelen teneinde een dergelijk toezicht te optimaliseren. Hierbij kan een systeem van «peer review» zeker van nut zijn omdat met een dergelijk systeem morele druk op lidstaten mogelijk sneller en meer effect kan sorteren dan de thans voorhanden zijnde formele vormen van toezicht. Bovendien beoogt een dergelijk systeem van «peer review» schendingen van Uniewaarden veeleer vroegtijdig te signaleren en te voorkomen in plaats van te bestraffen; er zou dus al in een vroeg stadium kunnen worden ingegrepen. Zolang evenwel onduidelijk is hoe de Commissie het Mensenrechtenagentschap wenst in te vullen, is het voor de regering niet goed mogelijk reeds nu aan te geven op welke wijze een systeem van «peer review» kan worden ingepast. Daarom is de regering van mening dat eerst het door de Commissie uit te brengen groenboek betreffende het Europees Mensenrechtenagentschap dient te worden afgewacht. Pas daarna kan een besluit worden genomen over de precieze rol die «peer review» kan spelen en de wijze waarop daaraan invulling kan worden gegeven. De regering zal u op de gebruikelijke wijze van de ontwikkelingen betreffende het Europees Mensenrechtenagentschap op de hoogte stellen.